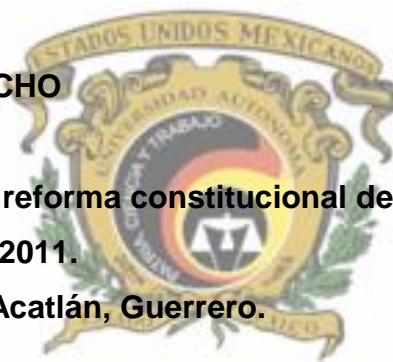


**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO**



**FACULTAD DE DERECHO**



**Las policías comunitarias en el marco de la reforma constitucional de  
derechos humanos de 2011.**

**El caso de la comunidad San Luis Acatlán, Guerrero.**

**TESIS**

**Modalidad: Tesis por artículo especializado**

**Que para obtener el grado de**

**MAESTRO EN ESTUDIOS JURÍDICOS**

**Presenta**

**Lic. en D. Kenya Salgado Vargas**

**“Tutor Académico”**

**Dra. en D. María de Lourdes Morales Reynoso.**

**Tutores Adjuntos**

**Dra. en C. S. y P. Gabriela Fuentes Reyes.**

**Dr. en D. Hiram Raúl Piña Libián.**

**Toluca, Estado de México, mayo de 2017.**









## ÍNDICE

Carátula	1
Votos Aprobatorios	2
Oficio de Impresión	5
Índice	6
Introducción	7
Dedicatoria	8
Protocolo	9
Oficio de recepción	21
Artículo: Las policías comunitarias en el marco de la reforma constitucional de derechos humanos de 2011. El caso de la comunidad San Luis Acatlán, Guerrero.	22
Resumen	22
Introducción	23
1. Autodefensas y policías comunitarias: ¿autoridades de facto o de iure?	25
2. Las policías comunitarias en el marco de la reforma constitucional del 28 de enero de 1992 y del 14 de agosto de 2001.	31
3. La policía comunitaria de San Luis Acatlán, Guerrero.	39
4. Retos de la policía comunitaria en el marco de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011.	48
5. Reflexiones finales.	56
5. Fuentes de Información	59

## INTRODUCCIÓN

México es un país de contrastes que se ha caracterizado por la pluriculturalidad, no obstante, durante muchas décadas prefirió hacer de lado la existencia de grupos de origen mayoritariamente indígena, quienes en lugares alejados de los grandes centros de población conservaron arraigados usos y costumbres, entre ellos la forma de protegerse y de impartir justicia.

Así, en la región conocida como Costa Chica y Montaña del Estado de Guerrero desde la década de los 90's del siglo pasado, surgieron las denominadas policías comunitarias, cuyos principios fueron retomados de su tradición ancestral. En este contexto es que justificaron su razón de existir y más aún, de portar armas, detener presuntos delincuentes, procesarlos y condenarlos y que se han desarrollado al amparo de la constitución federal, de la Constitución Local Guerrerense y finalmente, de su propia ley. Hoy día, sin embargo, siguen existiendo lagunas que la ley no cubre, que hacen que su actuar en muchos casos sea legítimo más no del todo legal. Asimismo, pueden caer en la vulneración de los derechos humanos, que es objeto de este estudio. Para percibir esta problemática, se ha expuesto el caso de San Luis Acatlán, Guerrero, que tiene una de las policías comunitarias de mayor arraigo en el país.

La existencia de los sistemas que interactúan en un mismo espacio, la llamada interlegalidad, es un reto para los juristas en México, que implica la conciliación no solo de estructuras, sino de tradiciones, formas de ver la vida y de entender los derechos humanos. Es por ello que la tolerancia de ambas partes es uno de los factores más importantes cuando hablamos de usos y costumbres, que por otra parte son el origen de la gran riqueza cultural de nuestro país.

**Dannylu**



## PROTOCOLO

a. Objeto de estudio: La policía comunitaria (PC) perteneciente al Sistema de Justicia Comunitario de Seguridad e Impartición de Justicia y Reeducción de la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias (CRAC) y en particular la de la Casa de Justicia de San Luis Acatlán, Guerrero, desde el punto de vista jurídico, no como problema social, sino el campo jurídico en el cual se desenvuelven.

b. Hipótesis: Ante el evidente Estado Fallido, marcado mucho más en regiones donde la distancia y la dificultad de acceso hacen más apremiante la justicia, el Estado ha “tolerado” que los particulares en flagrante contravención a lo dispuesto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se armen y defiendan por sí su territorio, defensa que va más allá de la vigilancia de las comunidades y caminos, pues lleva no solamente a la detención de las personas que de cualquier forma alteran el orden, sino además a impartir propiamente justicia, imponerles una sanción y ejecutarla hasta su liberación y reinserción a la sociedad, este México Desconocido para muchos, se encuentra normado, han encontrado abrigados por el artículo segundo constitucional un “hueco” en la legislación para impartir justicia por propia mano, creándose una antinomia constitucional, que debe ser ponderada a la luz de los derechos humanos; ¿hasta qué punto debe prevalecer el derecho de las comunidades a la seguridad física y patrimonial, por encima de los derechos humanos de legalidad y seguridad jurídica?

c. Objetivos:

General:

Único: Analizar el marco legal desde la perspectiva constitucional y de derechos humanos del Sistema de Justicia Comunitario de Seguridad e Impartición de Justicia y Reeducción de la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias (CRAC).

Específicos:

1. Establecer que funciones reservadas al Estado son tomadas por los miembros del Sistema de Justicia Comunitario de Seguridad e Impartición de Justicia y Reeducción de la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias (CRAC).
2. Establecer que derechos humanos defienden en el caso de que sea, los miembros del Sistema de Justicia Comunitario de Seguridad e Impartición de Justicia y Reeducción de la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias (CRAC).
3. Establecer que derechos humanos y de quién, en caso de que se dé el supuesto, están siendo vulnerados por los miembros del Sistema de Justicia Comunitario de Seguridad e Impartición de Justicia y Reeducción de la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias (CRAC)
4. Establecer si el Sistema de Justicia Comunitario de Seguridad e Impartición de Justicia y Reeducción de la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias (CRAC), es una autodefensa y si el sistema jurídico mexicano puede maridarse con la existencia de autoridades legítimas aun cuando no legales.

d. Referencias Bibliográficas:

Artículos:

1.- Carvajal R., Patricio Ignacio (2006), Reseña de "Estado de Excepción (homo sacer II, 1) de Giorgio Agamben" *Revista Chilena de Derecho*, p. 33 (Enero-Abril): Disponible en:<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=177014514015>> ISSN 0716-0747 [Fecha de consulta: 11 de noviembre de 2014]

2.- <http://biopoliticayfilosofia.blogspot.mx/2010/08/del-homo-sacer-la-figura-de-la.html>  
angelus novus 17 de agosto de 2010, recuperada el 09/11/14.

3.- <http://www.policiacomunitaria.org>

#### Legislación Nacional

4.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

5.- Nueva Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

#### e. Marco Teórico

El estudio pretende realizar un análisis social y jurídico de la figura conocida como Policía Comunitaria, en específico de la formada en la zona de la costa chica y montaña del estado de Guerrero, autodenominada partiendo del estudio histórico de su surgimiento que data del año de 1992 aunque formalizado entre los años de 1994 a 1996, del cual se desprende como zona de influencia doce municipios, de la región de la costa chica: San Luís Acatlán y Marquelia; de la Región Montaña: Malinaltepec, Iliatenco, Metlatonoc, Atlamajalcingo del Monte, Cochoapa el Grande, Copanatoyac, Xalpatlahuac, Tlapa de Comonfort, Xochistlahuaca, Acatepec, haciendo un total del setenta y siete comunidades participantes que pertenecen a los pueblos: Tlapanecos, Mixtecos, mestizos y Amuzgos, esto es, impactan alrededor de cien mil habitantes.

Tal vez será aventurado, pero oportuno al inicio de la investigación afirmar que México, se ha convertido en un estado de excepción de la forma en que Giorgio Agamben lo describe en su obra citado por Carbajal (2006) “tierra de nadie entre el derecho público y el hecho político, y entre el orden jurídico y la vida” más aun un “espacio anómico en que está en juego una fuerza de ley sin ley” (2006), y la prueba de ello son las autodefensas, entendiendo este concepto como el defendiéndose a sí mismos; surgiendo entonces la pregunta de ¿por qué se están defendiendo a sí mismos?, en la página de internet POLICÍA COMUNITARIA. Sistema de Seguridad y Justicia

Comunitaria de la Costa Chica y Montaña de Guerrero. (Policía Comunitaria, 2013), narran sobre su origen lo siguiente:

*“Uno de los principales factores del surgimiento del Sistema de Seguridad, Justicia y Reeducción Comunitaria fue la **ineficacia y la corrupción del sistema de seguridad pública** del Estado. La gran ola de violencia que se presentaba en los caminos de la Montaña (lo que hoy es la carretera Tlapa-Marquelia) y la Costa Chica (San Luís Acatlán-Marquelia) de Guerrero en la década de los ochenta e inicio de los noventa movió a los habitantes de algunas comunidades de la región a organizarse para combatirla. En este suceso, las organizaciones y sociedades de producción, principalmente cafetaleras, eran también afectadas por la inseguridad en el traslado de sus productos y recursos económicos.*

*De 1992 a 1995 se vivió la más **despiadada ola de violencia** pues los asaltos eran perpetrados casi a diario, las mujeres y las niñas eran violadas delante de sus padres y esposos, y los asaltantes frecuentemente llegaban al asesinato de las personas que se le resistían.*

*Al ver la negligencia de las autoridades y la ineficiencia del sistema jurídico que se resistía a investigar y tras el pago de “mordidas” rápidamente dejaba libres a los delincuentes, en 1993 y 1994 los afectados de este problema de inseguridad y violación de sus derechos fundamentales, apoyados por las organizaciones sociales y la Iglesia local, empezaron a convocar a reuniones para discutir el asunto. En estas asambleas, a las cuales participaban pobladores de toda la región, autoridades comunitarias, profesores, se denunciaban los delitos padecidos.*

*En 1995 se realizaron tres grandes asambleas; en la tercera, la mayoría de asambleístas constataron que las autoridades gubernamentales jamás asistieron a ninguna reunión a las que habían sido invitadas, demostrando con dicha actitud que no les interesaba resolver los problemas de los pueblos. En esta reunión, celebrada en Santa Cruz del Rincón, municipio de Malinaltepec,*

*se decidió crear la Policía Comunitaria, definiendo que la actividad de dicha policía, integrada por voluntarios sin sueldo de las mismas comunidades, sería recorrer los caminos donde sucedían los delitos y en caso necesario detener a los delincuentes y ponerlos a disposición de la autoridad.*

*La **Policía Comunitaria** se establece como un sistema de seguridad propio, donde cada comunidad elige un grupo de Policías Comunitarios, coordinados a nivel regional por el Comité Ejecutivo de la PC. Actualmente, son más de 700 los Policías Comunitarios que prestan servicio gratuitamente, protegiendo a una población de alrededor de 300 mil habitantes.*

*Con la presencia de los Comunitarios la delincuencia disminuyó en manera muy considerable; sin embargo, no se pudo erradicar el problema, pues se hizo aún más evidente la ineficacia y la corrupción de las autoridades encargadas de aplicar y administrar justicia. Fue por esto que en 1998 decidimos dotarnos de nuestras propias autoridades regionales para la procuración y impartición de justicia (CRAC).*

*La **Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias** (CRAC), nombrada en Asambleas Regionales, tiene a su cargo las funciones de procuración y administración de justicia. Asimismo, coordina el proceso de **reeducación** al cual son sometidos quienes son encontrados culpables de delitos, y consiste en trabajo social a favor de las comunidades. De acuerdo a la duración de la reeducación que le viene dictaminada, los presos cumplen con 15 días de trabajo en una comunidad y después son trasladados a otra; esto hasta acabar con el tiempo a cumplir. En las comunidades son vigilados por los Policías Comunitarios y alimentados por la comunidad, mientras las autoridades comunitarias y los principales se encargan de la reeducación, o sea de platicar con ellos para hacerlos reflexionar sobre su conducta.*

*La impartición de justicia se basa en el **Reglamento Interno**, que deriva de un esfuerzo de sistematización de las formas indígenas de resolución de conflictos. Estas formas se integran con elementos del derecho positivo interpretados en manera original, dando vida a un verdadero sistema jurídico autónomo. El alcance de la jurisdicción de la CRAC es muy amplio, ya que*

*sanciona también delitos mayores, como violación, homicidio y tráfico de drogas.*

*La **eficacia del Sistema de Seguridad y Justicia Comunitaria (SSJC)** es indudable: según afirman las autoridades ministeriales de la zona, desde su institución el índice delictivo en la región ha disminuido del 95%.”*

Por lo cual, siguiendo su propio dicho, queda más que claro que se trata de los propios particulares, los de a pie, quienes sosteniendo un estado de abandono por parte del gobierno, decidieron hacer uso de la fuerza de las armas, que dicho sea de paso, está prohibido en este país por el artículo 10º de la Constitución Federal, estando además prohibido por el imperativo 9º de la Carta Magna cualquier deliberación armada, sin embargo, existen, de ahí la interrogante sobre él porque actúan cuando claramente lo hacen al margen de la ley, pero con el pleno conocimiento de las autoridades; surge así la siguiente interrogante, la tolerancia gubernamental a su existencia es por conveniencia política, quién les financia, pues de algún lado salen las armas, si existen intereses económicos de organizaciones delictivas, estas interrogantes forman parte del todo del grupo en estudio, siendo medular para la investigación separar el estudio de esta policía comunitaria guerrerense del concepto de autodefensas michoacanas, pues su surgimiento no data del presente sexenio como ellos mismos lo narran sino de hace aproximadamente veinte años, tal vez más en los hechos pero no en la estructura, de tal suerte que la descripción que ellos realizan de cómo se percibían así mismo a su grupo frente al gobierno corresponde a lo que Giorgio Agamben define como Homo Sacer:

*“Así, sacer es una vida absolutamente expuesta a que se le de la muerte, objeto de violencia que excede tanto la esfera del derecho como la esfera del sacrificio. Esta doble sustracción, de lo profano y lo religioso, abre una zona de indistinción que es el homo sacer en tanto significa sencillamente una vida a la que se puede matar sin cometer ilícito.” (2010)*

En estas condiciones, se han organizado para salir de ese estado, constituyéndose en “autodefensas” pues han tomado la protección de sus intereses bajo su mando, ejecutando actos similares a los que las leyes vigentes reservan a las fuerzas del estado, por ello se sostiene su carácter de autoridad de facto, basándonos en la definición que de estas de forma velada hace la Nueva Ley de Amparo en la fracción segunda del artículo 5º, que señala:

*“La autoridad responsable, teniendo tal carácter, con independencia de su naturaleza formal, la que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria; u omite el acto de que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.*

*Para los efectos de esta Ley, los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable **cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos** en los términos de esta fracción, y cuyas funciones estén determinadas por una norma general.”*

Entonces llega aquí lo legal no legal a que hace referencia Agamben, al definir el estado de excepción, no están regulados de forma clara, y sin embargo tienen cierto cobijo del derecho, cierta complicidad, que crea un estado de confusión, pues o bien el propio sistema de gobierno les apoya bajo un manto político para “evitar” mayores conflictos, por comodidad por que hace su trabajo de poner orden y procurar la armonía social, o bien hay factores económicos involucrados; no obstante no debe dejarse de lado el rol social que estas Policía Comunitaria desarrolla, pues no se puede emitir válidamente una opinión sobre su eficacia sin escuchar a todos los participantes, es decir a los integrantes de estas policías para saber la razón o motivo que determino su voluntad de integrarse a estas filas pues, en veinte años de operación hoy por hoy, sus miembros son personas de todas las edades niños hoy jóvenes adultos que debieron ver algo para pertenecer a ella, “algo” que debe determinarse si fue un factor económico por que reciban alguna remuneración y/o privilegios, o bien, están

convencidos de que su actuar es correcto, saber si conocen que actúan al margen de la ley o bien, descubrir que si hay algún marco normativo que ellos invoquen en su actuar.

Es importante también conocer la opinión del resto de la población y por resto de la población entendemos a las personas que sin estar relacionadas con la Policía Comunitaria, viven en las zonas de influencia de esta, gente que por un lado haya sido “juzgada” por estas policías, o bien defendida, así como gente que no tenga ningún sentimiento a favor o contra de forma directa; en este margen también conocer la opinión de las autoridades municipales y estatales, la opinión que les merece y sobre todo porque les permiten actuar, que les motiva para no intervenir en sus decisiones.

A este respecto, cabe señalar que mediante la obtención previa de datos que aún no ha sido verificada, pero que sin embargo orienta la investigación, se conoce que después del conflicto de Aguas Blancas, al entrar al cargo de forma interina Ángel Heladio Aguirre Rivero, tuvo contacto de primera mano con este grupo y les proveyó de armas e inclusive del inmueble que a la fecha les sirve como sede o espacio para sus sesiones, y les facilitó el actuar, esto es, no los reprimió sino los impulso a seguir; tal vez por motivos políticos para aminorar el estado de violencia que se acercaba y pretendió frenar a toda costa, no obstante es una información que deberá ser confirmada en su momento, con el contacto directo a través de entrevista tanto con fundadores del grupo de estudio, como en la medida de lo posible por el propio involucrado.

Es así que, a efecto de lograr que la investigación logre su objetivo que es por un lado conocer a fondo la motivación de quienes la conformaron hace diecinueve años, como de quienes la conforman hoy, conocer entonces si ellos consideran que han atinado o fallado en su meta, pues si su objetivo como se percibe ahora fue la armonía, paz y seguridad de la zona, se infiere que no se ha logrado este objetivo, o bien se ha logrado de forma parcial y por ello siguen existiendo.



El objetivo de la investigación no es la crítica en su aspecto vano, tampoco es la generación de propuestas, pues no se pretende usar una metodología nomodeductiva, la investigación tiene tintes cualitativos pues se investiga para conocer los aspectos individuales del grupo, esto es, la motivación social el que los impulso a hacerlo, como afecta su existencia y actuar al medio en que se desenvuelven, económica para conocer como están financiados, o bien, que hacen a que se dedican, de donde obtienen sus recursos, si son o no remunerados, pretende ver el aspecto político, desde dos vertientes, que influencia tienen en las decisiones del aparato de estado de la zona, y viceversa, si este aparato interviene en sus decisiones y existencia, el aspecto cultural en el sentido de si su origen ha determinado no solo su surgimiento, sino el cómo actúan, si hay algún resentimiento antiguo contra el sistema por sentirse segregados por su origen o la geografía del lugar; y finalmente pero no menos importante el jurídico, es decir, sin pretender crear o proponer la creación de una o varias leyes o normas que sería risible en este momento pensar acatarían, analizar en qué parte o partes del sistema jurídico actual tienen cabida, que leyes infringen o por el contrario les cobija, si el neo constitucionalismo les da paso al reconocer su supremo derecho a defenderse, y hasta donde entonces ese derecho a defenderse es válido, hasta qué punto invaden la esfera jurídica de los demás e inclusive si es factible ver a las autodefensas, de este tipo, las policías comunitarias como un cuarto poder dentro del sistema de pesos y contrapesos conocido, al ser un poder auténtico o no del pueblo, basándose en el argumento señalado al inicio del presente que la Soberanía Nacional reside en el pueblo.

¿Por qué estudiar el tema? Las células son la unidad mínima de formación de un cuerpo, si una célula falla, crea el fallo de un sistema y si el sistema falla, pues el cuerpo muere; el cuerpo es México, y las células somos todos los habitantes entonces si los habitantes están inconformes con los sistemas son fallos que deben atenderse y la única forma de atenderse es comenzando por conocer como la célula se encuentra sana, una vez conociendo esto, saber que le aqueja a la célula, como manifiesta este malestar, para por tanto ayudarle a encontrar de nueva cuenta su equilibrio; el análisis

busca eso, conocer lo más a fondo posible esta célula y no solo llegar al origen de su mal, sino como esta célula que se llama autodefensa, afecta al sistema, sistema que es no solo el gobierno local, estatal o federal, sino al sistema social, si la célula ha mutado de lo conocido –que no es necesariamente lo bueno- a crear un sistema que sea mejor porque la perspectiva no es eliminar la células, sino generar condiciones de conocimiento de ella que puedan permitir a futuro proponer cambios a otros sistemas si este resulta ser más eficaz que los conocidos, por eso considero que es importante conocer el tema para desde el microcosmos de la región en que se mueve poder saber si es válido o factible que se reproduzca esto en aras de lograr una mejor armonía de toda la sociedad, si el cuerpo completo pudiera o no verse beneficiado de la propuesta de modo defensa que hacen ellos.

No obstante lo anterior, que resulta idealista, esta la otra cara de la moneda, que del análisis que se realice se encuentre que por la creación, las finalidades, los modos y el impacto que causa tanto a la sociedad inmediata como la impresión al exterior, sea susceptible de causar daños, pues aun cuando se pretende acotar y diferenciar completamente de otros grupos también denominados de auto defensa, no puede dejarse de lado la posible infiltración de grupos con poder económico y político que hayan distorsionado o puedan cambiar los fines para que se han creado y sirvan solamente de pantalla para evitar que en esas regiones entre otro tipo de grupos o fuerzas públicas, en concreto analizar el marco de la posible producción de estupefacientes, pues no debe pasarse de lado que la zona en que están asentados es una zona cafetalera del estado de Guerrero, al ser su actividad económica principal como se dijo de producción de café con aproximadamente 8,800 cafecultores minifundistas, así como productores de Jamaica y maíz (fuente: página de internet); por lo que no es descabellado pensar que en tierras tan fértiles pueda existir interés del tipo señalado.

Es así que la propuesta es, que al final de la investigación se conozcan los hechos de veinte años de vida que tiene la Policía Comunitaria, su origen y evolución, fines iniciales y perspectivas actuales, su modo de operar de inicio y actual, la estructura

orgánico-jerárquica, su financiamiento, cual ha sido la forma en que han mantenido su relación con las autoridades inmediatas de los municipios, y con las autoridades estatales y federales, si han sufrido alguna represión, si han conseguido beneficios para sus comunidades, y que tipo de beneficios, si estos han trascendido de la esfera de seguridad para el bienestar, y finalmente insisto, el marco jurídico que de todo esto se desprenda para poder mostrar si actúan dentro o al margen de lo que hoy por hoy es la ley, o si son un estado de excepción que puede incluirse con alguna acción, es por eso que el título que se propone es la legalidad de la policía comunitaria visto desde el actual sistema jurídico, en el cual se pretende que todo este contemplado dentro de un código o ley por la seguridad de todos

f. Estado del conocimiento del objeto de estudio.

Es importante precisar que en el ámbito jurídico el objeto de estudio no cuenta con estudios a profundidad, pues las investigaciones sobre el mismo se han centrado en la perspectiva social, así existen referencias al objeto de estudio en un sinnúmero de artículos de carácter científico pero que se han abocado a analizar sus condiciones como pueblos y comunidades que operan ante la ineficacia del estado y el abandono en que se encuentran, sin analizar propiamente el régimen jurídico bajo el que actúan o bien el que infringen, de tal forma que como se ha señalado en el marco teórico existe una vasta información sobre el que y porqué de la actuación de las policías comunitarias mexicanas, no así sobre el régimen jurídico, no obstante al menos en el estado de Guerrero donde operan, existe protección en la propia constitución estatal (modificada después de su creación) y el “respeto” contemplado en la Ley de Seguridad del Estado así como en la Ley 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero; las cuales si bien **no regulan o norman** su actuación, si contienen por lo menos en la letra límites a su actuar, límites fijados en los derechos humanos, situación que desde el punto de vista legal es justamente el objetivo del trabajo de investigación, es decir no abandonar pues sería absurdo la parte social de conocer el fenómeno tal cual es, pero realizar un

análisis de los derechos humanos involucrados desde un punto estrictamente jurídico; es decir a la luz de las disposiciones legales que les son o deberían ser aplicables.

#### g. Metodología General.

A pesar del enfoque jurídico que es el objetivo primero de la investigación, no puede perderse de vista que se trata de un fenómeno evidentemente social, donde la fuente de investigación son personas que habitan y viven el problema, así se propone como método de investigación la etnografía del habla, a efecto de no limitar y encauzar el discurso; no obstante, se planea la realización de cuestionarios para entrevista semiestructurada con el objeto de marcar los límites de la investigación.

Así mismo y por lo que al campo jurídico corresponde, el análisis deductivo provendrá desde luego de la comparación a la luz, ante la evidente confluencia de derechos fundamentales deberá analizarse a la luz del iusnaturalismo, el iuspositivismo, las teorías garantistas y el neoconstitucionalismo, ello sin pasar por alto la forzosa utilización del método histórico y el método dialéctico para confrontar la realidad con la ley aplicable.



## **Las policías comunitarias en el marco de la reforma constitucional de derechos humanos de 2011. El caso de la comunidad de San Luis Acatlán, Guerrero.**

Lic. en D. Kenya Salgado Vargas

Dra. en D. María de Lourdes Morales Reynoso

### **Resumen**

El incremento de la inseguridad en ciertas zonas del país, ha supuesto una implosión de grupos que se han armado para salvaguardar su vida y bienes. Conocidos popularmente como autodefensas, se confunden a menudo con la llamada policía comunitaria que existía previamente a este fenómeno, en algunas regiones del país. Si bien tienen objetivos similares, su estructura y origen son muy diferentes, ya que esta última se ha desarrollado generalmente a partir de los usos y costumbres de los pueblos originarios. El propósito de este texto reside en señalar los principales retos que tanto la policía comunitaria como el estado mexicano, enfrentan en el marco de las reformas constitucionales de 2001 y 2011.

**Palabras clave:** Policía comunitaria, autoridad de facto, derechos humanos, justicia indígena, autodefensas.

### **Abstract**

Since historically based in native population, Mexico is a multicultural country. From 2001 to daytime a law system structured in folklore and tradition is recognized and protected by the Mexican Constitution as long as they provide full respect for human rights. This point is important because the 2011 amendment dictates that having two laws protecting the same rights, only the most protective one should be applied by community police. Finally, the recognition that the lawful right to live accordingly with

folk and tradition -oriented laws is also a human right can be only replaced by a similar nature law or judicial argument.

**Key words:** Communitarian police, authority as a fact, human rights, indigenous justice, self-defense.

## **Introducción**

La composición pluricultural de México, no es meramente un adjetivo vacío. Tampoco hace referencia solamente a tradiciones que se limitan a la vida privada de los individuos o a celebraciones de carácter tradicional. Esta condición puede implicar la coexistencia de varios sistemas de justicia, que pretenden interactuar al amparo de la constitución. La posibilidad de que se presenten conflictos que involucren derechos humanos es alta, con los consiguientes problemas que implican para la aplicación coherente y armónica de ordenamientos que conviven y son protegidos por el mismo sistema. Es el caso de los sistemas de justicia indígenas que florecen al amparo del artículo segundo constitucional y de diversos tratados internacionales que México ha ratificado, que pueden entrar en conflicto con derechos humanos individuales que tienen sus integrantes de forma particular.

En este artículo se expone un caso en el cual se han presentado dichos conflictos. El de la policía comunitaria de San Luis Acatlán, Guerrero, que forma parte de la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias, que ha desarrollado un sistema de justicia que hunde sus raíces en las tradiciones ancestrales de los grupos indígenas de la región. Se trata de uno de los sistemas más acabados, que al haberse gestado con anterioridad a 2001, se ha visto obligado a adaptarse de una estructura que originalmente actuaba al margen de la ley o protegida por leyes locales, a un sistema protegido constitucionalmente, que tiene, sin embargo, límites en su

aplicación. Es precisamente en esos límites en los cuales se presentan conflictos de derechos humanos, que presentan retos tanto para el sistema estatal como a los sistemas de justicia ancestrales (porque eso son, aunque se haga referencia a ellos solamente como policía comunitaria) que se desarrollan al amparo del artículo segundo de la constitución.

En lo que se refiere a la policía comunitaria, se consideró conveniente, además del análisis del marco jurídico en el cual se inscribe este trabajo, acudir a fuentes originales: los pobladores del municipio de San Luis Acatlán, en el Estado de Guerrero, con quienes se sostuvieron pláticas en los años de 2014 y 2015, a fin de conocer el panorama general de la policía comunitaria, así como obtener datos respecto de las personas involucradas directa e indirectamente con la actuación de la Policía Comunitaria. En 2014, se obtuvo el permiso para escuchar una asamblea de la policía comunitaria (no presenciarla), en la cabecera municipal de San Luis Acatlán, Guerrero; a efecto de conocer de primera fuente la forma en que se desarrollan las sesiones.

En cuanto a la metodología empleada para recabar la información, se utilizaron entrevistas semiestructuradas. Desafortunadamente, la mayoría de estas no pudieron ser registradas en audio, por el temor que aún se vive en las comunidades cuando se aborda el tema.

Estas se diseñaron para cuatro tipos de fuentes: fundadores activos, fundadores en retiro, miembros activos, y finalmente ciudadanos que han sido procesados por la policía comunitaria. Las entrevistas tuvieron lugar del 26 al 31 de diciembre de 2015, en la cabecera municipal de San Luis Acatlán, Guerrero. Los sujetos de estudio fueron elegidos atendiendo a su disponibilidad y accesibilidad. Aun así, se logró entrevistar a tres miembros fundadores en retiro, tres miembros fundadores en activo y dirigiendo actualmente, un dirigente y tres personas más relacionadas con la forma de



impartición de justicia comunitaria. Finalmente, se hizo uso del método etnográfico del habla, permitiendo expresaran la historia de la policía tal y como la vivieron a efecto de conocer sus hazañas, lo que tuvo como resultado un panorama general y además uniforme de la historia de la policía, que fue contada de forma similar por todos sin seguir un patrón de tendencia en las preguntas en esta etapa de las entrevistas.

Finalmente y como se señala en las reflexiones finales de este artículo, consideramos que el sistema de justicia comunitaria que se ha desarrollado en la Costa – Montaña de Guerrero constituye una expresión de la riqueza cultural de México, que a través de la aceptación y regulación de espacios de interlegalidad no solo abona a la diversidad y a la tolerancia, sino a un amplio respeto de los derechos humanos, tal y como nuestra constitución señala de forma explícita a partir de las reformas de 2011.

### **1. Autodefensas y policías comunitarias: ¿autoridades de facto o de iure?**

El concepto de autoridad es uno de los más debatidos en los estudios políticos y jurídicos, lo que entre otras consecuencias, ha implicado que le sean atribuibles múltiples significados. El término se aplica indistintamente, por ejemplo, tanto a la cualidad que posibilita la obediencia, como al ente o persona que encarna esta cualidad, con independencia de si se encuentra o no reconocida por el sistema jurídico. Se aplica, asimismo, tanto a quien ha de obedecerse conforme a los ordenamientos, como a quien se obedece “realmente”. Estas dos situaciones se distinguen mediante el uso de dos locuciones latinas, teniendo así autoridades *de iure* y autoridades *de facto* respectivamente.

En el primer caso existe una entidad que hace cumplir los ordenamientos jurídicos o mandatos, pudiendo hacer uso legítimo de la fuerza si es necesario; en el segundo el

acatamiento de la normativa es incoercible. En un sistema jurídico exitoso conviven ambos casos, que en modo alguno son excluyentes, ya que el ideal es que las normas sean cumplidas de forma espontánea por los gobernados y solamente en los casos en que sea estrictamente necesario, se apele al uso de la fuerza.

Desde Roma existía la distinción entre autoridad y poder, que para Hannah Arendt encontraba su máxima expresión en el lema que las legiones romanas llevarían por todo el mundo: *Senatus populusque romanus* que se traduce como: “El senado y el pueblo de Roma...” que precedía las proclamas imperiales dotando de autoridad (el senado) y de poder (el pueblo, a través de los cónsules) sus determinaciones (Arendt, 1996: 113). El senado era obedecido porque tenía “autoridad”, encarnándose este concepto en él mismo.

La autoridad logra obediencia de forma espontánea. La propia Hannah Arendt señala que: “La autoridad siempre demanda obediencia y por este motivo es corriente que se la confunda con cierta forma de poder o violencia. No obstante, [la autoridad] excluye el uso de los medios alternos de coacción: se usa la fuerza cuando la autoridad fracasa.” (Arendt, 1996: 113). Es por esta confusión que se utilizan otros términos de forma alterna para referirse a esta adhesión espontánea. Uno de ellos es el de legitimidad.

La idea de que la legitimidad es aquello que motiva o sustenta la espontaneidad de la obediencia, genera que se la identifique con lo que un sistema considera que es su fuente de poder. Por eso, los sistemas jurídicos modernos, que ya no se basan en los privilegios de nacimiento para justificar el ejercicio del poder del estado, identifican a la legitimidad con lo que se sustenta en los ordenamientos jurídicos (Weber, 1981: 667). Pero incluso en este caso, se considera que esto es factible solo cuando las propias leyes se sustentan en el consenso de la población. Así lo entiende Miguel Ángel Bovero cuando afirma que: “Aquella legalidad a la que se pretende reconducir

la legitimidad de una forma (moderna) de poder político, parece que no se puede fundar de otra manera sino con base en el acuerdo de los asociados.” (Bovero, 1985: 56).

Esta noción de legitimidad, sin embargo, lleva implícita la idea de que la legitimidad “es un concepto relativo, antes que absoluto. Es la promesa que se hace [...] de una configuración viable (es decir, a un conjunto organizado) de *sus propios* valores.” (Deutsch, 1998: 27). Lo legítimo, en este caso, depende más que de las características intrínsecas de una entidad determinada, de la coincidencia con los valores entre el emisor y el receptor. Nuevamente, la clásica diferencia que se hace entre autoridad *de facto* y autoridad *de iure*.

En los últimos años, como se indicó en la introducción de este artículo, hemos visto que grupos de la sociedad civil se han organizado para defenderse de organizaciones criminales, sobre todo en las regiones donde la geografía dificulta el actuar de las fuerzas estatales. Son las llamadas autodefensas, término que ha tenido un gran impacto mediático y que ha terminado por vincularse a todos los grupos que tienen objetivos similares, algunos más antiguos, como es el caso de las policías comunitarias.

Si bien en ambos fenómenos se procura realizar una defensa de los intereses de la comunidad frente a grupos delincuenciales, desde el punto de vista jurídico las autodefensas y la policía comunitaria son muy diferentes. Las primeras simplemente no tienen cabida en el sistema, porque no hay posibilidad de fundar su actuar. Este es meramente arbitrario, en el sentido literal del término: nacen u operan al arbitrio de una de las partes involucradas. Como señala Marianella Ledezma Narvaez: “La autodefensa implica que los conflictos son solucionados por la acción directa de las partes. Es un medio parcial, porque se es juez y parte de la solución.” (Narváez, 1213:

208). Esto es inaceptable dentro del sistema jurídico, porque la arbitrariedad abre la puerta a la injusticia: al trato desigual a los iguales e igual a los desiguales.

En el sentido de que logran la obediencia de la gente, podría hablarse de las autodefensas como una autoridad de facto. En Michoacán, por ejemplo, “Las comunidades defensivas revelaron una forma de experimentar la gubernamentalidad en el orden local, donde una proliferación de actores no estatales ejercieron efectos de gobierno, control y seguridad, vinculado a la excepcionalidad entre actividades ilegales y legales. (Fuentes, 2015: 81). Esto no solo amenazaba el tradicional monopolio de la fuerza del estado en términos weberianos, sino la instauración de un mando único para todo el país, que se materializaría bajo la creación de una gendarmería. El recelo de las autoridades a las autodefensas alcanzó desafortunadamente a otros grupos como las policías comunitarias, que actúan de forma diferente, bajo una base distinta, aunque tengan en común la inseguridad como el factor que las ha puesto en funcionamiento.

El caso de las policías comunitarias es por ello más complejo que el de las autodefensas, porque no se trata claramente de autoridades *de facto*, sino que pueden reivindicar el tratamiento de autoridades *de iure*. Si en lo que respecta a la motivación, como hemos señalado, la diferencia entre policías comunitarias y autodefensas es nimia (Galicia y Rodríguez, 2016: 200), en lo que respecta al marco que fundamenta su actuar, existe una distinción importante, ya que las primeras se estructuran y actúan al amparo del artículo segundo constitucional. Alejandra G. Galicia Martínez y Adalberto Rodríguez Reyna señalan que “el carácter legal de la existencia de las policías comunitarias ha sido un arduo proceso en el reconocimiento de los usos y costumbres de la población indígena de México” (Galicia y Rodríguez, 2016: 198). Es decir, que su fundamento (legitimidad, si se quiere) no es la mera voluntad de una de las partes en un conflicto, como las autodefensas, sino la reivindicación de derechos reconocidos en la Constitución, ya que derivan de sistema de justicia ancestrales.

La Constitución de 1917 recuperó, al dar respuesta a algunas demandas de los revolucionarios, el sistema de propiedad de la tierra comunitario. Este fue el inicio de una larga lucha de muchos decenios, que culminó, al menos en lo que se refiere a lo jurídico, en 1992, cuando reconoció el derecho de los pueblos indígenas a organizarse conforme a sus usos y costumbres. Las policías comunitarias se gestaron al amparo de este artículo, pero como era una mera mención que no impactó en la generalidad del sistema, no cambió mucho las cosas. Sí posibilitó, sin embargo, que poco a poco se gestaran las condiciones que derivaron en las reformas al artículo segundo constitucional en 2001. Este contexto es el que no permite calificarlas plenamente como autoridades *de facto* y que, conforme a ciertos sectores de la doctrina, las legitima como autoridades *de iure*.

Entre los juristas existen, pues, diversas percepciones sobre lo que implica estar investido de autoridad. En los ordenamientos y en las tesis de los órganos jurisdiccionales, ha sido fijado generalmente para efectos del juicio de amparo. Existen múltiples usos para este término, incluso en las leyes. A ello se debe que el término autoridad haya sido materia de especial atención en la jurisprudencia. Por ejemplo, con motivo del Amparo en revisión 2/88, 16 de octubre de 1991, el Segundo Tribunal Colegiado del Séptimo Circuito señaló:

AUTORIDAD, CARACTERÍSTICAS DE LA. Tiene carácter de autoridad todo órgano estatal, de facto o de jure, investido con facultades o poderes de decisión o ejecución cuyo ejercicio crea, modifica o extingue situaciones generales o concretas, de hecho o jurídicas, con trascendencia particular y determinada, de una manera imperativa.

Empero, el criterio de los órganos jurisdiccionales al respecto evoluciona constantemente, siendo especialmente evidente esto en el texto de la tesis I.3º.C. J/58 del mes de mayo de 2009:

AUTORIDAD ORDENADORA Y EJECUTORA PARA EFECTOS DEL AMPARO DIRECTO. [...] Hasta mil novecientos noventa y siete, en el sistema jurídico mexicano se sostuvo que el concepto de autoridad para efectos del amparo comprendía a todas aquellas personas que disponían de la fuerza pública, en virtud de circunstancias legales o de hecho y que, por lo mismo, estaban en posibilidad material de obrar como individuos que ejercieran actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponían; este criterio fue interrumpido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para ahora establecer que en cada caso se debe analizar si se satisfacen o no los presupuestos para determinar cuándo una autoridad puede ser considerada o no, como autoridad responsable para efectos del amparo, porque con independencia de que pueda ejercer la fuerza pública de manera directa o por conducto de otras autoridades, como órgano de Estado perteneciente a la administración pública centralizada o paraestatal, ejerce facultades decisorias que le están atribuidas en la ley, de manera unilateral, a través de los cuales crea, modifica o extingue situaciones jurídicas que afectan la esfera de los gobernados.

Así, las características distintivas que debe tener una autoridad a fin de ser considerada como tal para los efectos del amparo, son: 1) La existencia de un ente de hecho o de derecho que establece una relación de supra a subordinación con un particular; 2) Que esa relación tenga su nacimiento en la ley, lo que dota al ente de una facultad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable, al ser de naturaleza pública la fuente de esa potestad; 3) Que con motivo de esa relación emita actos unilaterales a través de los cuales cree, modifique o extinga por sí o ante sí,

situaciones jurídicas que afecten la esfera legal del particular; y 4) Que para emitir esos actos no requiera acudir a los órganos judiciales ni precise del consenso de la voluntad del afectado.

Es decir, que la cuestión no gira en torno a si existen autoridades *de facto* o *de iure*, sino del alcance de sus acciones, al menos en lo que respecta al amparo.

Actualmente, las autoridades indígenas son reconocidas como tales y los sistemas a los que se vinculan, parte del sistema jurídico mexicano. Los problemas no giran en torno a tal reconocimiento, sino a los conflictos que pueden suscitarse entre ambos sistemas y como habrán de resolverse.

## **2. Las policías comunitarias en el marco de la reforma constitucional del 28 de enero de 1992 y del 14 de Agosto de 2001.**

La función policial se inscribe en la esfera de competencia del poder ejecutivo, en el marco del Derecho administrativo. Este último, que nació oficialmente con la división de poderes, tardó algunos años en desarrollar estructuras que separaran de forma efectiva y no solo en el papel, las funciones de los órganos del Estado. Este fue el caso, por ejemplo, de la policía. Al respecto, Miguel Malagón Pinzón señala que a partir del siglo XVIII se dio uno de los cambios más importantes en la materia, dando origen al control del poder judicial sobre esta. Solo a partir de entonces “los ciudadanos pueden recurrir las actividades de policía que les causen daños. Surge así la distinción entre policía y justicia, diferenciación importantísima porque termina con la máxima de que no existía apelación en materia de policía.” (Malagón, 2004: 38). Así, la distribución de las funciones garantizó un mínimo de imparcialidad.

En la actualidad se sigue este esquema, ya que la administración de la función policial corresponde al ejecutivo, pero ha de colaborar con el poder judicial. Aunque existen diversas clases de policías y todas ellas responden, en última instancia, a una autoridad ejecutiva, es difícil controlar diversas agrupaciones que obedecen, indistintamente, a la materia de su competencia, o a los diversos niveles de gobierno. Algunos de los principales problemas que se enfrentan en materia de seguridad, se atribuyen a esta atomización, surgiendo diversos proyectos en los últimos años para unificarlas bajo un solo mando, siendo el ejemplo más cercano el de la gendarmería.

Por ello quizá en la administración pública en general, no se ve con buenos ojos la existencia de policías comunitarias, que no solo rompen con la idea de mando único, sino que tienen un esquema de legitimación y operación diferente, ya que en su mayoría derivan de usos y costumbres heredados de los pueblos originarios.

A esto hay que añadir la estigmatización que sufren por haber actuado, durante muchos años, fuera de todo marco jurídico institucional. No hay que olvidar que desde la época post revolucionaria en muchas regiones del país hubo levantamientos en protesta por la falta de atención y apoyo del gobierno. En el Estado de Guerrero cristalizaron algunos de los más significativos, como los encabezados por los legendarios Lucio Cabañas y Genaro Vázquez Rojas.

La policía comunitaria surge, al igual que estos movimientos, por la falta de atención de las autoridades federales, estatales y municipales. La necesidad de proteger los bienes y la vida de los integrantes de grupos criminales, ante la ausencia de acciones eficaces de dichas autoridades, las equipara tanto a aquellos, como a los recientes movimientos de autodefensa. Una circunstancia fundamental, sin embargo, las distingue de estos y aquellos: el origen de sus estructuras y formas de operación en los usos y costumbres de los pueblos originarios, reconocidos y protegidos por la constitución. Estas reformas constitucionales no son producto de la espontaneidad,



ni de la buena voluntad del legislativo mexicano, sino de una lucha de muchos años de estos para sobrevivir y ser reconocidos, sin perder su identidad grupal, como parte de la nación mexicana.

La primera mención explícita de la composición pluricultural de la nación mexicana en la constitución data del 28 de enero de 1992, cuando se modificó el artículo cuarto constitucional para quedar como sigue:

La Nación Mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La Ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley.

Este reconocimiento constitucional no permitía a los pueblos una jurisdicción especial o diferente, sino la consideración de sus costumbres jurídicas en los procesos oficiales. Tres años antes, al suscribir el Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo, denominado *Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales*, otorgado el 27 de junio de 1989 en Ginebra, Suiza, nuestro país se había comprometido con la comunidad internacional a respetar estos usos y costumbres. Este documento incorporó tres artículos especialmente interesantes sobre el tema. Transcribimos, en primer lugar, el numeral dos, inciso b del artículo segundo:

Artículo 2.

1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y garantizar el respeto de su integridad.

2. Esta acción deberá incluir medidas:

a) [...]

b) que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones y sus instituciones.

Esta disposición se complementa con lo señalado por el artículo octavo del mismo documento, cuyo texto es el siguiente:

#### Artículo 8

1. Al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados, deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario.

2. Dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Siempre que sea necesario, deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir de la aplicación de este principio.

3. La aplicación de los párrafos 1 y 2 de este artículo, no deberá impedir a los miembros de dichos pueblos ejercer los derechos reconocidos a

todos los ciudadanos del país y asumir las obligaciones correspondientes.

Y, finalmente y en directa relación con el tema de este artículo, los dos numerales que integran el artículo noveno que a la letra dicen:

#### Artículo 9

1. En la medida en que ello sea compatible con el sistema jurídico nacional y con los derechos humanos internacionalmente reconocidos, deberán respetarse los métodos a los que los pueblos interesados recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros.
2. Las autoridades y los tribunales llamados a pronunciarse sobre cuestiones penales deberán tener en cuenta las costumbres de dichos pueblos en la materia

México suscribió este Convenio de inmediato y fue promulgado en nuestro país por decreto del 25 de septiembre de 1990. La firma de este documento, anterior a la formación de la Policía Comunitaria, se convirtió en una realidad en la constitución solo once años después. El reconocimiento constitucional de que México es una nación pluricultural, no cambió las estructuras jurídicas ni tuvo un impacto significativo en la vida de las comunidades, como se dijo con anterioridad, pero posibilitó reivindicaciones como la que realizó en 1994 el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN).

Referir ampliamente la historia del nacimiento y conformación del EZLN rebasa el motivo por el cual se menciona en este trabajo. Por ello nos centraremos en la emisión

de la Ley para la Concordia y Pacificación en el Estado de Chiapas, promulgada el 11 de marzo de 1995, cuyo objetivo fue formar una comisión (COCOPA) encargada de llevar a cabo negociaciones para la paz y el desarme del grupo, así como la emisión de los “Acuerdos de San Andrés Larraizar sobre Derechos y Cultura Indígena” del 16 de febrero de 1996, que cristalizaban las peticiones del EZLN, destacando entre estas el reconocimiento constitucional de un marco jurídico específico para los pueblos indígenas, que contemplara derechos colectivos y no solo individuales, con sus propias normas y sistemas de impartición de justicia; el reconocimiento de un gobierno propio, electo conforme a los usos y costumbres de las comunidades indígenas y organizarse social y laboralmente conforme a sus usos.

Dichos acuerdos tuvieron que esperar cinco años para ser incorporados, al menos parcialmente, a la Carta Magna, mediante la reforma del 14 de agosto de 2001. Los aspectos de este artículo que tiene mayor interés para este trabajo son los siguientes:

Artículo 2o. La Nación Mexicana es única e indivisible. La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas [...].

La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional [...].

Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.

VIII. Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.

B. La Federación, las entidades federativas y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

(Reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la federación el 29 de enero de 2016)

Sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquéllos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley.

Los cambios más importantes fueron consagrados en el capítulo segundo, que no solo reafirmaba la composición pluricultural de la nación, sino que enuncia los derechos de los indígenas como individuos y como pueblos, dándoles autonomía a efecto de respetar sus usos, costumbres y tradiciones (particularmente su capacidad de autodeterminarse), sentando las bases para la permanencia de su cultura, entre otras disposiciones.

Finalmente, se adicionó al artículo 115, fracción III, un último párrafo: “Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.” Con estas reformas, México finalmente atendió los compromisos que había adquirido con anticipación mediante la firma y ratificación de diversos tratados internacionales, siendo los más importantes los que se han referido.

Este artículo fue complementado el 22 de mayo de 2015 a fin de reafirmar la facultad de autodeterminación, ampliando la posibilidad de elegir a sus autoridades y reduciendo la intervención del Estado en sus asuntos. Otra reforma importante fue la realizada el 29 de enero de 2016 a la fracción tercera del artículo segundo, que a la letra dice:

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre conforme a las bases siguientes:

[...]

III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados.

Las policías comunitarias se han desarrollado al amparo de estas reformas, pero también por las dificultades que tiene la policía tradicional para defender a las comunidades, sobre todo de zonas apartadas. Es este el caso de la policía comunitaria de San Luis Acatlán, que se trata como paradigma de este fenómeno y que forma parte del Consejo Regional de Autoridades Comunitarias de la Costa – Montaña de Guerrero.

### **3. La policía comunitaria de San Luis Acatlán, Guerrero.**

Más que hablar de policía, en el caso de las comunidades de la Costa - Montaña de Guerrero podemos referirnos a todo un sistema de justicia comunitario, ya que no solamente involucra actividades tradicionalmente relacionadas con la función de policía, sino con el poder judicial y con las funciones que el ejecutivo realiza en materia de readaptación social y ejecución de sentencias. Los lazos de identidad que tienen no necesariamente corresponden con la división del territorio en municipios, sino con la distribución de los grupos étnicos de la región, asentados primordialmente

en zonas rurales de la Costa Chica, en la parte alta de la región denominada “La Montaña”.

En 1992, con el ánimo de proteger sus tradiciones, estas comunidades se unieron para formar el “Consejo Guerrerense 500 años de resistencia indígena” que en 1995 sería el pilar de la fundación de la policía comunitaria, en conjunto con otras asociaciones conocidas como la “Luz de la Montaña”, la “Unión Regional Campesina”, el “Consejo Comunitario de Abasto” y la “Unión de Café y Maíz”.

En el caso de San Luis Acatlán, en donde se centró la investigación, se encuentra una de las casas principales de la región, que colabora con otras como Paraíso, Ayutla, Citlaltepec, Espino Blanco y Malinaltepec. Funcionan, sin embargo, como un solo sistema de justicia según los testimonios de los entrevistados, ya que aunque cada policía comunitaria tiene un territorio determinado (que es el de su comunidad), se ayudan entre sí.

La policía comunitaria de San Luis Acatlán nació, como se indicó en párrafos superiores, el 15 de septiembre de 1995. Su origen se encuentra en los abigeatos y robos que comenzaron en la región en la década de los noventa. Estos delitos eran cometidos por una sola familia de aproximadamente diecisiete personas a quienes, a decir de los entrevistados, la policía municipal les tenía miedo.

Entre 1990 y 1995 se contabilizaron 68 homicidios solamente en Cuanacastitlán, entre hombres, mujeres y niños que eran ultimados a plena luz del día: Uno de los entrevistados afirmó que el gobierno los había abandonado, que el presidente municipal no los apoyaba por miedo, ni cuando mataron a su sobrino. Para llegar a Cuanacastitlán solo había pasajeras<sup>1</sup>. Asaltaban a los viajeros y violaban a las

---

<sup>1</sup> Camionetas de tres toneladas con redilas y adaptadas con tabloncitos para asientos de pasajeros y doble rodada por el tipo de caminos que recorrían (terracería).



mujeres. Un día mataron a dos niñas de once y doce años. Ahí fue donde decidieron que no aguantarían más y en conjunto con la “Luz de la montaña”<sup>2</sup>, la Conasupo y otras organizaciones sociales, incluyendo algunos sacerdotes, se empezaron a reunir en la sierra<sup>3</sup> para idear como defenderse. Específicamente la asociación “500 años de Resistencia Indígena” convocó a reuniones para acabar con estos asaltos, violaciones y homicidios al abrigo de los artículos segundo y cuarto constitucionales.

El comisario ejidal comenzó a organizarlos bajo la premisa de que la gente del gobierno municipal solapaba a los delincuentes, porque cuando eran extorsionados y pedían ayuda al ministerio público, no recibían ningún tipo de respuesta. Se reunieron un total de ocho voluntarios con una consigna muy simple: “matar o morir”. Pidieron prestado armamento y la gente cooperó con armas de distintos calibres. Su función era acompañar a la pasajera en la ruta de Cuanacastitlán - San Luis Acatlán.

Al ver en otras comunidades que sus esfuerzos daban frutos, se les unieron. La primera de ellas fue Horcasitas. En este momento fue cuando comenzaron a redactar los documentos (actas) en los que se constituían como cuerpos de policía, formándose una comisión, que llevó los documentos a distintas instancias gubernamentales, para que estuvieran enterados de que habían decidido tomar en sus manos la defensa de sus pueblos. Poco a poco se les fueron uniendo otras comunidades: Santa Cruz del Rincón, Potrerillo, Tilapa, Tierra Colorada, Colombia, Espino Blanco y Malinaltepec.

La condición para que se les considerara comunitarios era que operaran conforme a la manera en que se había instituido originalmente. Fue en Santa Cruz del Rincón, el 15 de septiembre de 1995, cuando las 22 comunidades que habían formado bajo esas reglas, deciden nombrar comités por secciones y se auto denominan policías

---

<sup>2</sup> Luz de la Montaña es la organización de cafetaleros de la región.

<sup>3</sup> Se refiere a las comunidades de Horcasitas y Buenavista del mismo municipio de San Luis Acatlán, pero que se encuentran ubicadas más “arriba” es decir más adentradas en la Montaña.

comunitarias, bajo la premisa de que fueron nombrados por sus comunidades y no por el gobierno.

Uno de los primeros problemas que enfrentaron fue el de la comida: los policías comunitarios no tenían un sueldo y andaban todo el día protegiendo las pasajeras y los caminos, por lo que acordaron que la gente que utilizaba las pasajeras que protegían, cooperara. Pero la respuesta de la población no fue suficiente y por ello acordaron con los choferes que al precio del pasaje se aumentaran dos pesos: uno para ellos en pago por la seguridad que les brindaban y otro para que se creara una caja de ahorro que cubriera las emergencias y los gastos por la operación de la policía. Tres años más tarde eran cuarenta y dos comunidades las que se habían adherido a este sistema.

Fue así como nació la policía comunitaria. A partir de los testimonios de ex comisarios y ex comandantes, se ha forjado un panorama sobre esta que a continuación se expone.

La Casa de Justicia de San Luis Acatlán está integrada por veintiséis comunidades y cada comunidad hace guardias para custodiar dicha casa de forma tal que no se descuide, ni la casa de justicia, ni las propias comunidades. En cuanto a su estructura, se compone de la siguiente manera: policías comunitarios, que es el nivel jerárquico básico y que responden al comandante de cada comunidad. Existen en un nivel jerárquico medio, comandantes regionales y coordinadores regionales. En el nivel superior jerárquico se encuentran los señores principales o consejeros regionales (uno o dos por cada pueblo), que se reúnen en cada casa de justicia (reuniones microrregionales) y que en su conjunto conforman al máximo órgano jerárquico, que es la asamblea regional.

La denominación de policía comunitaria no es un mero capricho. Obedece no solo al hecho de que están vinculadas a las comunidades, sino sobre todo, a que es el pueblo quien elige a sus integrantes, no el gobierno. Esto consta de forma explícita en el acta por la cual se crearon. En las primeras asambleas se estableció que se operaría conforme a un reglamento. Todos los entrevistados aludieron a este afirmando que, precisamente por su existencia, su actuar no era arbitrario.

Actualmente el reglamento es aprobado por la asamblea regional donde se especifica que pueden hacer y cómo hacerlo. La máxima autoridad decisoria es la asamblea, y la máxima autoridad ejecutiva es el comisario. Los coordinadores regionales dan las órdenes de detener o de presentar y los comandantes las ejecutan. La asamblea hace las veces de jueces. Han llegado a ser hasta 500 policías comunitarios.

En cuanto a su relación con el gobierno, los entrevistados señalan que este los ignoró e incluso llegó a perseguirlos, aunque con el paso del tiempo y al comprobar su efectividad, les procuraron algunos apoyos ocasionales. La presidencia municipal de San Luis Acatlán los credenció y les dio por algún tiempo, un apoyo fijo de manera mensual. El gobierno estatal los apoyó también en una ocasión con una suma fuerte de dinero, pero a decir de todos los entrevistados esto fue contraproducente, porque corrompió a algunos comandantes y hubo que deponerlos. También los han apoyado con armamento. Quizá una de las ayudas más significativas fue cuando la presidencia municipal les dio una casa, que actualmente es la matriz o sede de la policía.

Las armas con las que cuentan para realizar sus labores son de la comunidad, generalmente escopetas que utilizan para la caza. Cuando el gobierno les ha apoyado con armas, éstas han pasado también a ser de la comunidad.

Formar parte de la policía comunitaria es un servicio social, muy respetado entre la comunidad. Incluso han logrado que el ejército los reconozca, para que no los agreda si llegan a coincidir en las rutas, si bien las armas solo pueden portarlas de forma “legal” dentro de su zona de influencia; si salen de ella pueden ser detenidos. Existen cinco zonas de trabajo: 1. Dos Ríos en Cochoapa el Grande; 2. Olinalá; 3. Tixtla; 4. Ayutla; y 5. Acapulco (Cacahuatpec).

Para integrarse a la policía no basta querer ser parte de ella, sino que la comunidad mediante una asamblea les designa, y cada año la asamblea de la comunidad sesiona para agregar miembros, pues cada miembro dura máximo tres años en el servicio. Su eficacia deriva, precisamente, de que los miembros son gente cuya honorabilidad es reconocida por sus pueblos. Por ningún motivo deben mediar campañas para procurar ser electo.

Este servicio no es remunerado económicamente. Son las esposas de sus integrantes, sus familias y la propia comunidad quienes los mantienen, pues todos entienden el valor del servicio que prestan. También la comunidad se encarga de alimentar a los que se encuentran detenidos, en proceso de reeducación y provee los insumos necesarios para su operación incluyendo, como se señaló en el párrafo anterior, las armas que utilizan para sus labores.

Uno de los principales problemas que enfrentan es la delimitación de su ámbito de competencia, en relación con las autoridades de los tres niveles de gobierno. Los testimonios de los entrevistados coinciden en que inmediatamente tuvieron éxito en evitar y contener la violencia, poniendo a disposición de la autoridad ministerial a los detenidos. No tardaron, sin embargo, en advertir que esto les causaba mayores problemas cuando las autoridades liberaban a los salteadores, sufriendo las venganzas de los delincuentes. Llegaron a un acuerdo con el ministerio público, consistente en que una vez que los comunitarios detenían a alguna persona, aquél

se inhibía del conocimiento del asunto y viceversa. Esto implicó nuevos retos, sobre todo en lo que se refiere a qué hacer con los delincuentes una vez que eran atrapados.

La solución que encontraron fue la de crear, en 1997, una coordinadora que amplió las funciones de la policía desde la denuncia hasta la rehabilitación de los detenidos. Fue entonces cuando florecieron los sistemas de justicia tradicionales.

El proceso a los detenidos es en términos generales el siguiente: Recibida una denuncia el coordinador regional elabora la orden de aprehensión, y el comandante y su grupo la ejecutan, presentando al acusado ante una asamblea en la cual se escucha al detenido, se analiza e investiga el caso y se propone el tiempo que pasará reeducándose.

Cada una de estas etapas se ha perfilado conforme a los principios de los sistemas ancestrales de justicia de los pueblos de la región.

El proceso inicia mediante la imputación directa del ofendido. Los entrevistados coinciden en que a nadie se le niega el apoyo, con la simple denuncia oral acuden en su auxilio. Los casos que no son graves pueden arreglarse a través de la conciliación, pues cuando reciben una denuncia o petición de apoyo, primero citan al acusado, lo sientan a dialogar con el acusador para que lleguen a un acuerdo que repare el daño y finalmente, firman un acta compromiso. No respetar el compromiso firmado implica que en lo sucesivo, sea considerado como reincidente y entonces sea reeducado fuera de su comunidad.

Tratándose de delitos, proceden a la detención del señalado como responsable y su traslado a la casa de justicia, en este caso de San Luis Acatlán, y se le tiene preso en lo que se realiza la investigación donde le toman declaración y lo confrontan con su acusador, recibiendo el testimonio de quienes deseen darlo respecto de los hechos. Si en ese momento se vislumbra la inocencia del detenido, este a su vez tiene la oportunidad de demandar a quien lo acusó, pero si hasta ese momento pareciera culpable queda arrestado y se presenta el caso a la asamblea.

La asamblea, emite una sentencia una vez que ha escuchado todas las opiniones y analizado el caso. Generalmente se hace a través de una votación mayoritaria. Se determina una pena proporcional al daño causado. Esta pena implica la reparación de este si es posible y la reeducación. En el primer caso, suele ser pecuniaria. En el segundo, se trata de labores diversas en beneficio de las comunidades que forman parte de la policía comunitaria.

La reeducación se realiza de ocho a quince días en cada comunidad. Los comandantes de cada comunidad toman nota del comportamiento del reo. Esta valoración se hace día a día en los reportes que realizan cuando el reo está en sus comunidades prestando servicio y escuchando los consejos de los principales, quienes avalan su arrepentimiento. Es esta buena conducta la que logra su liberación. Por ello, en la lógica del sistema, no necesitan abogados, ya que su trabajo aboga por ellos. El tiempo de reeducación no es el mismo, ni es arbitrario, pues se hace un balance entre el valor del daño y la conducta del reo para determinar el tiempo que necesita para dicha reeducación. Eso es lo que finalmente decide el tiempo que se quedan en tratamiento, ya que el buen comportamiento la puede reducir tanto como los principales consideren. Un elemento importante para conseguir la liberación es el arrepentimiento del culpable y que este pida perdón al ofendido o a su familia según sea el caso.

Todas las comunidades participan en la reeducación. Fue la asamblea quien decidió que cada reo estuviera de ocho a quince días en una comunidad diferente para que todos los habitantes los reconocieran y en caso de fuga los pudieran identificar para su reaprehensión. El traslado de los presos es a pie y esposados para que no se escapen.

En las comunidades los reos no están esposados, pero sí vigilados por policías armados que tienen la consigna de disparar al que se quiera fugar (señalan los entrevistados que quizá por eso casi nadie se ha fugado). Los policías comunitarios saben que si se les escapa un preso, ellos ingresan a la cárcel en su lugar. En caso de fuga y reaprehensión el preso debía pagar doble de castigo.

Los presos son alimentados por la comunidad y auxiliados en caso de que necesiten algo mientras permanecen en las celdas por la noche.

Todos están orgullosos de la Policía Comunitaria a la que visualizan como defensora de la gente, de la seguridad y de la naturaleza. Defienden la utilidad social de la policía actual, porque no se dejan corromper y reeducan a los delincuentes con base en el trabajo que realizan alrededor de las comunidades que pertenecen al sistema: construyen obras, pintan banquetas, barren.

Finalmente, cabe señalar que la policía comunitaria ha florecido al amparo de la protección del gobierno estatal. Este los ha protegido de facto y posteriormente, a través de la Ley número 701 de reconocimiento, derechos y cultura de los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Guerrero, publicada en el Periódico Oficial del Estado número 28, del viernes 11 de abril de 2011.

#### **4. Retos de la policía comunitaria en el marco de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011.**

El territorio en el que hoy día se encuentra México albergó, en el periodo prehispánico, un rico mosaico pluricultural. La riqueza de nuestra herencia cultural se debe en gran medida a esta diversidad, que se compone de costumbres, usos y sistemas de justicia diferentes, algunos de los cuales perviven hasta el día de hoy. Desafortunadamente, la mayoría desapareció en el proceso de construcción del estado mexicano:

La convivencia entre identidad de los pueblos originarios y la idea de nacionalidad no tuvieron cabida en la etapa de formación de nuestra joven nación. El Estado mexicano decimonónico no podía aceptar este tipo de manifestaciones sin negarse a sí mismo. Así, las formas de organización que los pueblos indígenas originarios habían logrado conservar bajo la colonia, las perdieron paradójicamente con la llegada de la independencia y el Estado nacional.

Durante todo el siglo XX, los usos y costumbres de los pueblos indígenas fueron considerados como patrimonio cultural de la nación, pero de ninguna manera como sistemas normativos que pudieran aplicarse a casos concretos, muchos menos haciendo a un lado al derecho estatal. (Fuentes y Morales, 2012 :81)

La revolución mexicana reivindicó la tenencia colectiva de la tierra, pero no la identidad indígena. Por ello y como se señaló en el segundo apartado, fue hasta las reformas de 1992 y 2001, que esta identidad fue reivindicada en el texto constitucional.



El deseo de procurar la convivencia de los sistemas de justicia basados en usos y costumbres con el derecho estatal, ha promovido diversos documentos tanto por organismos nacionales como internacionales. En el año 2007, la Organización de las Naciones Unidas emitió “La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas”, que refuerza lo señalado en el convenio de la OIT de 1989, referido en el numeral segundo de este texto. Son de especial interés los artículos 4, 5, 34 y 40.

El artículo cuarto hace énfasis en al “derecho a la autonomía y al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales” a partir del ejercicio del derecho a la libre determinación. En el mismo tenor, el artículo 5 señala que “Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.” Este derecho, sin embargo, no es ilimitado. El artículo 34 del mismo documento, habla específicamente de las restricciones a los usos y costumbres:

Los pueblos indígenas tienen derecho a promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales y sus propias costumbres, espiritualidad, tradiciones, procedimientos y prácticas y, cuando existan costumbres o sistemas jurídicos, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos.

Finalmente, el artículo 40 señala que:

Los pueblos indígenas tienen derecho a procedimientos equitativos y justos para el arreglo de conflictos y controversias con los Estados u

otras partes, y a una pronta decisión sobre esas controversias, así como a una reparación efectiva de toda lesión de sus derechos individuales y colectivos. En esas decisiones se tendrán debidamente en consideración las costumbres, las tradiciones, las normas y los sistemas jurídicos de los pueblos indígenas interesados y las normas internacionales de derechos humanos.

Los sistemas de justicia indígena no están consignados generalmente en documentos, ya que provienen de tradiciones orales. Es la forma en que han sobrevivido hasta el día de hoy. Algunos críticos a los sistemas de justicia comunitaria señalan que no son idénticos a los sistemas de justicia de los pueblos originarios y que por ello no merecen el calificativo de ancestrales. No obstante, hay que recordar que en nuestro país no existe rincón alguno que no fuese tocado por el mestizaje, esencia de la identidad mexicana, que en la cultura encuentra su mejor expresión y que ha impactado tanto a las comunidades criollas como a los pueblos indígenas. Hablar de “auténticos” sistemas de justicia, en este contexto, es simplemente absurdo. En este sentido se pronuncia Gasparello cuando afirma:

Estos sistemas de justicia y de resolución de conflictos, vigentes en las regiones indígenas e interculturales, hunden profundas raíces en las estructuras organizativas de los pueblos, en los sistemas de cargos, en las comisiones que articulan la vida comunitaria. Las justicias “autónomas” no necesariamente vienen de una herencia ancestral, son incluso muy innovadoras, pero las caracteriza el arraigo en las estructuras asamblearias y en la toma colectiva de las decisiones.

Por otro lado, el ámbito de la resolución de los conflictos y de la administración de la justicia revela las diversas formas en que los pueblos resuelven situaciones de violencia desde la raíz, antes de que se vuelvan un problema de seguridad comunitaria o pública... la

conciliación es parte de un sistema de administración de justicia que incluye el juicio de los que cometieron algún error, y su reeducación por medio del trabajo comunitario, como en la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias-Policía Comunitaria en Guerrero o en las Juntas de Buen Gobierno en Chiapas... (Gasparello, 2016: 88).

El objetivo no consiste en quebrantar la unicidad del sistema jurídico, en virtud de que todo el, incluyendo los sistemas tradicionales de justicia, han de trabajar armónicamente en torno a un objetivo común, que es el la protección de los derechos humanos. Precisamente por ello es imposible que se admitan costumbres y usos que sean contrarias a estos, puesto que la propia supervivencia de los sistemas ancestrales de justicia depende del reconocimiento de los derechos contemplados en el artículo segundo constitucional. Es decir, que el fundamento mismo de estos sistemas, es precisamente el ejercicio de derechos humanos.

En este marco ha de inscribirse el actuar de la policía comunitaria, que generalmente abona con sus acciones al disfrute de estos derechos en sus comunidades; sin embargo, en algunas ocasiones ha entrado en conflicto con el sistema de justicia estatal, casi siempre por cuestiones que están relacionadas con su competencia.

Entre las entrevistas realizadas a personas relacionadas con la policía comunitaria en el municipio de San Luis Acatlán, se presentó un caso que evidencia esta situación, ya que se detuvo a una persona que no era miembro de la comunidad. Puesto que el artículo segundo señala que “ha de ser la conciencia de la identidad indígena la que prevalezca para saber quién es sujeto de dichos usos y costumbres”, no pueden aplicarse los mismos a quienes no pertenezcan a la comunidad. Esto crea una situación difícil para los comunitarios en esta región, sobre todo si se consideran los problemas que tuvieron con el ministerio público por liberar a las personas que habían apresado. Resulta, no obstante, una acción que no puede justificarse de manera

alguna dentro del sistema y que parece corresponder a las condiciones de arbitrariedad en el marco de las cuales trabajan las autodefensas.

Además, siempre existe la posibilidad, como se desprende del testimonio de otro entrevistado, licenciado en derecho, que la policía se corrompa y pierda su función. Señala que si bien es cierto que protegen en general a los habitantes de los narcotraficantes y de la delincuencia organizada, hubo una época en que se corrompieron y había mucho amiguismo. Afirma que lo encarcelaron por defender a personas que eran detenidas por deudas de carácter civil. Tanto a él como al resto de los acusados los trasladaron de Espino Blanco a otros lugares más alejados dentro de la montaña, esposados, siendo entregados de un lugar a otro. En cada ocasión, él platicaba con los comandantes pidiéndoles investigaran el motivo por el cual estaban presos. Al descubrir que no habían cometido ninguna falta que ameritara sujetarlos a un proceso de reeducación, los comandantes deciden protegerlos de los que se habían corrompido. Se celebró entonces una reunión microrregional a la cual acuden coordinadores y consejeros de las demás casas para escuchar su testimonio y poder ser liberados en presencia de sus familiares. Los comunitarios que habían actuado mal, fueron también sancionados. Esta situación evidenció que una de las fortalezas de la policía comunitaria es la participación de diversos agentes de la colectividad, que introduce un contrapeso en la ejecución de las decisiones.

El caso que ha supuesto un parteaguas en la actuación de la policía comunitaria es el que se expone a continuación: La persona que fue entrevistada fue detenida durante tres meses por la policía comunitaria, cuando en una fiesta en San Luis Acatlán, invitó las bebidas a varios jóvenes. Como al salir estaban bastante alcoholizados, los conminó a retirarse a sus casas, ofreciendo inclusive trasladarlos. Entre ellos había una menor que tuvo un problema de salud horas más tarde. La familia de la menor dijo a la policía comunitaria que él le había dado drogas y que eso le ocasionó convulsiones. Él lo negó y exigió que se practicara una prueba a la menor para acreditar que no estaba drogada, prueba que solo hacen en Acapulco (que no

es zona comunitaria), por lo que fue acusado por los integrantes de la policía comunitaria de querer engañarlos para que acudieran a dicho puerto, con la intención de que fueran detenidos (derivado de que iban armados y su acuerdo con el gobierno estatal no les protege de esta detención si es fuera de la zona comunitaria).

Esto provocó un enconado proceso en su contra donde fue privado de derechos y llevado detenido a la montaña (comunidad de Espino Blanco), para evitar que su familia o la policía ministerial lo rescataran. Afirmó que lo juzgaron sin conocimiento de causa, pidiendo de forma incongruente penas de diez a veinte años por haberle dado drogas a la menor. Su familia acudió a las autoridades gubernamentales y ante derechos humanos, pero nadie lo podía ayudar porque, según su dicho, todos les tienen miedo a los comunitarios. Señaló que entregó una fuerte suma a la familia de la menor supuestamente drogada para reparar el daño (lo que consta en acta de asamblea de la policía comunitaria con testigos y ante los cuatro coordinadores regionales de la policía comunitaria) y sin embargo siguió privando de su libertad. Finalmente y con ayuda de su familia, se fugó de la casa comunitaria de San Luis Acatlán.

Este caso es especialmente interesante no solo porque evidenció las dificultades en materia de competencia que supone la interacción de dos sistemas de justicia, sino porque al acudir el quejoso a la justicia federal para denunciar a la policía comunitaria por haberle privado de su libertad de forma ilegal, el 10 de junio de 2016, recayó una sentencia a su favor que en su argumentación, evidencia claramente los problemas que implica aquella interacción tanto para la policía comunitaria como para el sistema estatal:

Este Tribunal Colegiado estima pertinente destacar que ... una orden de aprehensión y de cateo dictada por una autoridad indígena no puede considerarse lícita, ya que el marco normativo antes descrito se

desprende que la potestad de la justicia indígena tiene el límite que se respeten los derechos humanos frente a los cuales sus derechos se sitúan en segundo plano.

El Estado Mexicano no puede tolerar que con el argumento de que se siguen usos y costumbres se prive de la libertad a una persona, aunque se le atribuya un delito, pues su autonomía en la administración de justicia debe estar en concordancia con el orden jurídico vigente, en correspondencia con los principios generales del derecho, el respeto a las garantías individuales y a los derechos humanos.

De tal forma que los usos y costumbres que se reconocen válidos y legítimos de los pueblos indígenas, por ningún motivo o circunstancia deberán contravenir la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la del Estado Libre y Soberano de Guerrero, las leyes estatales vigentes, ni vulnerar los derechos humanos ni de terceros.

Por lo tanto, las autoridades de los pueblos y comunidades actuarán en materia de justicia indígena con apego a los principios constitucionales de legalidad, eficiencia, conducta ejemplar y honradez.

En tal virtud, si bien es verdad que el artículo 37 de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, señala que el Estado de Guerrero reconoce la existencia del sistema de justicia indígena de la Costa-Montaña y al Consejo Regional de Autoridades Comunitarias para todos los efectos legales a que haya lugar, también lo es que tal reconocimiento no le autoriza a realizar actuaciones arbitrarias, so pretexto de llevar a cabo la averiguación de un hecho delictuoso, tales como emitir, como en el caso, una orden de aprehensión y de cateo, cuando el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que ese tipo de mandamientos por escrito deben ser dictados por la autoridad judicial competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento; amén de que exige la observancia de

ciertos requisitos para autorizar el cateo de un domicilio y la aprehensión de una persona, de lo contrario, la detención del supuesto inculcado resulta ilegal, como en el presente asunto resulta notorio, dado que no se dio en flagrancia, ni en cumplimiento a una orden de aprehensión librada por la autoridad judicial competente.

De ahí que la privación de la libertad del agraviado ..., por parte de las autoridades comunitarias, haya sido notoriamente ilegal, pues los usos y costumbres de la comunidad indígena a la que pertenecen, como se ha dicho, por ningún motivo o circunstancia deben contravenir la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la del Estado Libre y Soberano de Guerrero, las leyes estatales vigentes, ni vulnerar los derechos humanos ni de terceros. (CJF, 2016)

El problema que llegó a representar la forma en que se habría de determinar quién era sujeto de usos y costumbres, fue resuelta por el artículo segundo en forma por demás adecuada, ya que al hacer referencia a la conciencia de la identidad indígena como el criterio para , no solo respeta la dignidad del individuo, sino que vincula indefectiblemente al ejercicio de derechos humanos la práctica de los usos y costumbres de los pueblos originarios, entre los cuales se encuentran los sistema de justicia ancestrales como el que se ha desarrollado en las comunidades de la Costa – Montaña guerrerense.

El artículo segundo constitucional ampara derechos humanos, ya que asumir libremente la identidad de un grupo determinado y apegarse a los usos y costumbres de este, es precisamente en atención al ejercicio de un derecho humano, que no es del grupo sino de cada uno de sus integrantes, en atención, eso sí, a la pertenencia a uno de los pueblos originarios.

El respeto a los criterios estipulados en el artículo segundo constitucional y, sobre todo a los derechos humanos de los integrantes de la comunidad y de los que no lo son, son el factor más importante en la supervivencia de las policías comunitarias dentro del sistema jurídico mexicano.

## **5. Reflexiones finales**

México es un país pluricultural, cuya composición se basa en sus pueblos originarios. Desde 2001, las tradiciones, usos y costumbres de estos pueblos tienen protección constitucional, siempre y cuando respeten los derechos humanos de los individuos que integran sus comunidades. Esto es especialmente importante a partir de la reforma constitucional de junio de 2011, al incorporarse la exigencia de que en caso de que existan dos ordenamientos que amparen un mismo derecho, ha de aplicarse el que procure la protección más amplia. Si bien existen otras limitantes a los usos y costumbres de los pueblos indígenas, el derecho a vivir conforme a estos es, a su vez, un derecho humano que solo puede limitarse en atención al ejercicio de otro derecho de la misma calidad. Los derechos humanos son una línea insalvable, que los usos y costumbres no deben traspasar.

En los primeros apartados de este artículo, se expusieron las razones por las cuales consideramos que las autoridades indígenas no solo lo son *de facto*, sino también *de iure*. Las autoridades indígenas se encuentran sujetas, al igual que las vinculadas al derecho estatal, a la obligación de respetar la constitución.

Esta disposición limita necesariamente, la posibilidad de que los usos y costumbres se ejerzan tal y como han pasado de generación en generación. Afecta el ejercicio del derecho consuetudinario indígena, ya que lo convierte en una normativa a la que no puede apelarse cuando violente derechos humanos, incluso con el consentimiento



de los supuestos afectados. La conciencia de la identidad indígena y el anhelo de preservarla a través de las costumbres y usos ancestrales, no ampara la discriminación por género, por ejemplo, o limita el derecho a contraer matrimonio con alguien ajeno a la comunidad, por señalar solo dos de las circunstancias más frecuentes de conflicto.

En todo caso, los usos y costumbres no aplican para aquellos que no comparten la “conciencia de la identidad indígena” a la cual alude el artículo segundo constitucional. Este es uno de los principales problemas que ha enfrentado la policía comunitaria, como se expuso en el apartado anterior.

La autoridad del Consejo Regional de Autoridades Comunitarias, proviene del acuerdo de múltiples comunidades como las del municipio de San Luis Acatlán, que son mayoritariamente indígenas y que se organizaron en defensa de sus intereses apelando a un sistema de justicia tradicional, que sin ser en estricto un sistema ancestral, retoma usos y costumbres de los pueblos indígenas de la región, que hacen que los integrantes de estos grupos la reconozcan como depositaria de dichas tradiciones.

Los conflictos que supone la existencia de la policía comunitaria, tienen como trasfondo la incómoda convivencia de dos sistemas, amparados por una misma constitución. Esta situación, absolutamente impensable jurídicamente antes de 1992, se enfrenta a las inercias propias de un sistema que nunca había necesitado interactuar con otras fuentes de legitimidad diferentes a sí mismo. Por otra parte, esta intransigencia ha encontrado su contraparte en el derecho consuetudinario, que ha radicalizado sus posturas para poder sobrevivir.

Los usos y costumbres deben de perfilarse de tal suerte que no se disuelvan en el Derecho estatal, pero que tampoco lesionen derechos humanos. Estos son la piedra de toque que determina la protección o no del Estado, al amparo del artículo segundo constitucional. Las formas que el sistema ofrece para resolver conflictos entre derechos humanos o simplemente, para resolver antinomias o lagunas a su interior, pueden no resultar suficientes para lograr un espacio de armonía entre este y los sistema de justicia indígenas lo suficientemente definido para que estos conserven su identidad, pero en un marco de respeto a los derechos humanos. Es decir, que necesariamente los usos y costumbres que los violenten desaparecerán, o serán hechos a un lado cuando no procuren la protección más amplia. Por otra parte, esto no puede predicarse del sistema de usos y costumbres en general, sino de cada caso particular. Es una tarea, en suma, más del judicial que del legislativo.

El gran reto que enfrenta un espacio jurídico que es reivindicado por dos sistemas de tradiciones diferentes (la llamada interlegalidad), que a menudo regulan la misma situación de hecho de diferente manera, reside en que ambos sistemas colaboren para proteger, tal y como señala el artículo primero de la Constitución a partir del 10 de junio de 2011, de la manera más extensa posible los derechos humanos. Estos son la línea que el sistema estatal no puede transigir y que los usos y costumbres deben aprender a no cruzar, si quieren sobrevivir en un estado constitucional.

La policía comunitaria solo ha sido posible en un espacio de interlegalidad, cuyo equilibrio es, no obstante, muy delicado. Y ese equilibrio depende de la posibilidad de transigir o no de sus integrantes y de las comunidades que les amparan y a las que sirven. La posibilidad de flexibilizar los límites para poder convivir, sin que ello implique su disolución o que se desdibujen en el derecho estatal. Este es el gran reto no solo de ellos, sino del sistema, y su triunfo será el de la tolerancia, el respeto y una realización plena de los derechos humanos.

## 6. Fuentes de información

### Libros

Arendt, H. (1996), *Entre el pasado y el futuro (ocho ejercicios sobre la reflexión política)*, traducción de Ana Poljak, Península, Barcelona.

Ariza Santamaría, R. (2010), *Coordinación entre sistemas jurídicos y administración de justicia indígena en Colombia*, Instituto interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica.

Bovero, M. (1985), “Lugares clásicos y perspectivas contemporáneas sobre política y poder”, *Origen y fundamentos del poder político*, José F. Fernández Santillán (compilador y traductor), Enlace-Grijalbo, México.

Deutsch, K. (1998), *Política y gobierno*, traducción de Eduardo L. Suárez, Fondo de Cultura Económica, México.

Fuentes Díaz, A. (2015), “Narcotráfico y autodefensa comunitaria en “Tierra Caliente”, Michoacán, México”, *Ciencia UAT*, Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades “Alfonso Velez Pliego” de la Universidad Autónoma de Puebla, Puebla, pp. 68-82.

Guastini, R. (1999), *Estudios sobre la interpretación jurídica*, Traducción de Marina Gascón y Miguel Carbonell, Porrúa e Instituto de Investigaciones Jurídicas, México.

Matías Alonso, M., Aréstegui Ruiz R, y Vázquez Villanueva, A. (compiladores) (2104), *La rebelión ciudadana y la justicia comunitaria en Guerrero*, Instituto de Estudios Parlamentarios “Eduardo Neri” del Congreso del Estado de Guerrero, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública del Congreso de la Unión y Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, Chilpancingo.

Porrúa Pérez, F. (2008), *Teoría del Estado*, cuadragésima edición, México, Porrúa.

Weber, M. (1981), *Economía y sociedad*, traducción de José Medina Echavarría y otro, segunda edición, Fondo de Cultura Económica, México.

Galicia Martínez, A.G. y Rodríguez Reyna, A. (2016), "<Cuando la autoridad es rebasada la ley es el pueblo, compañeros>. Análisis de los marcos del discurso de grupos de autodefensa y policías comunitarias en Michoacán", Ramírez Zaragoza, M. A. (2016), *Movimientos sociales en México. Apuntes teóricos y estudios de caso*, Colofón y Universidad Autónoma metropolitana, México.

Fabra Zamora, J.L. y García Jaramillo, L. (2015) (coordinadores), *Filosofía del derecho constitucional. Cuestiones fundamentales*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México.

## Artículos

Fuentes Reyes, G. y Morales Reynoso, M. (2012) "Interlegalidad, derechos humanos e historia oral

Una opción para validar la aplicación del derecho consuetudinario indígena" *Dignitas*, año 5, núm. 19, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, pp. 65-95 [12 de marzo de 2016].

Malagón Pinzón, M. (2004), "La ciencia de la policía y el derecho administrativo", *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, vol. 6, núm. 1, Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia, pp. 174-210. Disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=73360106>> [12 de marzo de 2016].

Ledezma Narváez, M. (2013), "Conflicto, autotutela y control jurisdiccional", *Ius et veritas*, núm. 46, Perú, Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 204-219. Disponible en: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/viewFile/11968/12536>. > [09 de febrero de 2017]

Martínez, S. (2014). Las batallas del doctor Mireles. *Nexos* [en línea]. Disponible en: <<http://www.nexos.com.mx/?p=21605>> [04 de enero de 2016]

Gasparello, G. (2016), "Autonomías Indígenas en México: construir la paz en contextos violentos", *Quaderns-e*, Instituto Catalán de Antropología, núm. 21, Barcelona, pp. 81-97.

Benítez Manaut, R. (2015) "Violencia y narcotráfico en México" Seguridad Nacional e inteligencias. Retos y perspectivas para México, *Revista de administración pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, vol. L, núm. 1, México. FALTAN LAS PÁGINAS

Rivas Nieto, P. y Rey García, P. (2008), "Las autodefensas y el paramilitarismo en Colombia (1964-2006)", *Confines*, núm. 4/7, Tecnológico de estudios superiores de Monterrey, Monterrey, pp. 43-52.

### **Documentos internacionales**

Organización de las Naciones Unidas (1966), *Pacto internacional de derechos civiles y políticos*, del 16 de diciembre de 1966.

Organización de las Naciones Unidas (2007), *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, del 13 de septiembre de 2007.

Organización Internacional del Trabajo (1989), *Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales*, del 27 de junio de 1989.

### **Legislación**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero.

Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos Indígenas del Estado de Guerrero.

Ley Número 281 de Seguridad Pública del Estado de Guerrero.

Ley de Amnistía, del 22 de enero de 1994.

Ley para la Concordia y Pacificación en el Estado de Chiapas, del 11 de marzo de 1995.

Acuerdos de San Andrés Larraizar sobre Derechos y Cultura Indígena, del 16 de febrero de 1996.

### **Jurisprudencia**

Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito [en línea] Resolución del Amparo en Revisión 29/2016, el 02 de junio de 2016.